

<http://dx.doi.org/10.7236/IIBC.2016.16.2.171>

IIBC 2016-2-22

## 재난관리 민관협력 개선방안 연구

### A study on improvements of disaster management with public-private partnerships

유순덕\*

Soonduck Yoo\*

**요약** 본 연구의 목적은 민관협력의 중요성이 등장함에 따라 재난관리의 민관협력 방안에 대한 연구를 통해 재난관리에 효율성을 확보하는 것에 있다. 연구방법은 재난관리 분야 전문가 15인의 의견을 수렴하여 재난관리 민관협력의 문제점과 이에 따른 개선방안을 중요도 기준으로 정리했다. 재난관리 민관협력 문제점에 따른 개선방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 재난관리 민관협력의 체계적 관리 미비를 극복하기 위해 민간단체의 역할확대 및 관리강화가 이루어져야 한다. 둘째, 재난관리 시 민간단체와 적극적인 의사소통 채널 확보로 민간단체가 보유한 재능을 활용할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 재난관리와 지자체의 인력지원 등을 위해 민간 전문가 정보를 공유하여 적극적인 활용이 이루어져야 한다. 넷째, 민관협력을 위한 교육 및 훈련이 지속적으로 이루어져야 한다. 다섯째, 재난관리 민관협력의 실효성에 대한 인식 강화가 이루어져야 한다. 마지막으로, 민간단체에 대한 다양한 지원이 이루어져야한다. 본 연구는 델파이 방식을 적용했으며 향후 설문지 등을 이용한 다양한 모집단을 확보하여 개선방안에 대한 연구가 이루어질 수 있다. 본 연구결과는 재난관리 민관협력에 대한 정책방안 수립에 기여할 것이다.

**Abstract** The purpose of this research is to study how efficiently corporate public-private partnerships in disaster management is. The research method involved interviewing fifteen experts in disaster management, who were questioned about assisting disaster-stricken areas in accordance with public-private partnerships. These experts offered the following suggestions for improving disaster management methodology. First, to overcome the lack systematic management in the public-private partnerships for disaster relief to expand and strengthen the role of civil organizations. Second, disaster managers and private organizations should have active communication along secure channels so that private organizations can take advantage of the talents that public and private entities own. Third, for civilian experts to share their information, which should be actively utilized to support disaster management in local government. Fourth, education and training for public-private partnerships should be made on an ongoing basis. Fifth, effective disaster management and recognition of public-private cooperation should be strengthened. Finally, private sector support should be made. This study was applied to the Delphi method and that improvements can be made to a variety of populations, such as questionnaires. The results of this study will contribute to the policy options for establishing public-private partnerships in disaster management.

**Key Words** : Disaster management, public-private partnerships, Government policy, Civilian experts, Citizen Corps

\*정회원, 한세대학교 경영학부 e 비즈니스  
접수일자 : 2016년 1월 25일, 수정완료 : 2016년 2월 26일  
게재확정일자 : 2016년 4월 8일

Received: 25 January, 2016 / Revised: 26 February, 2016 /  
Accepted: 8 April, 2016  
\*Corresponding Author: harry-66@hanmail.net  
Dept. of Business Administration, Hansei University, Korea

## I. 서 론

태평성대인 요순시대에는 9년 흉수, 창세기에는 노아의 홍수가 발생했으며, 이처럼 인류역사는 수많은 크고 작은 재난을 극복하면서 발전해 왔다. 현대사회에는 기후 변화로 인한 다양한 기상 재난, 태풍과 가뭄 등 전통적인 자연재난 뿐만 아니라 급속한 기술개발 및 사회, 경제, 정치 환경의 변화로 전쟁, 테러 등 다양하고 대형화된 사회재난이 지속적으로 증가하고 있다.

재난관리에 대한 국내 인식은 정부가 책임지는 것으로 생각하고 기업과 일반 국민 등 민간부문에서는 평상시 무관심하거나 소극적이었다. 그러나 재난에 대한 피해 규모가 커지고 이를 극복하는 것은 정부의 역할 만으로는 한계에 이르고 있어 개인들이 재난이 발생하지 않도록 관리를 해야 하며 궁극적으로 정부의 책임이라는 인식보다는 개인의 안전관리 실천이 중요하다는 것으로 바뀌고 있다. 또한 정부는 재난 및 안전관리 분야의 민관협력이 법적으로 지원근거를 제공하고 보다 더 전문화되고 조직화된 운영체계를 구축함으로써 재난대응 및 관리 단계에 체계적인 민관협력 방안을 마련해야 한다. 따라서 본 연구의 목적은 15인의 전문가를 통해 기존 재난관리 민관협력에 의견교환과 문제점을 도출하고 재난관리 민관협력 체계 및 제도개선 방안과 효율적인 재난관리 민관협력 방안을 제시했다.

본 연구는 재난관리 민관협력을 논의하기 위해 재난관리 개념과 재난관리기관 및 민관협력 의미를 파악했다. 그리고 재난관리 민관협력의 필요성과 국내외의 민관협력 추이에 대해 살펴보았다. 또한 국내외의 재난관리 민관협력 실태를 살펴보고 이에 따른 문제점에 대한 구체적인 개선방안을 제시하여 효과적인 재난관리 민관협력 개선방안을 제시했다.

### 1. 연구 설계 및 방법

본 연구는 재난관리 민관협력에서 등장하고 있는 문제점을 추출하고 이를 개선할 수 있는 방안에 대한 연구로써 전문가를 통해 민관협력의 미흡 원인과 이를 해결할 수 있는 개선방안을 발견하고자 하였다. 본 연구에서는 이러한 문제에 대해 전문가들의 의견을 수렴하고 종합적으로 판단하여 정리하는 델파이 기법을 이용했다. 델파이 기법의 경우 패널의 규모에 대해 정확히 언급하고 있지 않으나 선행연구에 따르면, 주로 10명 이상을 채

택하고 있어서 본 연구도 전문가 15인을 채택하여 진행했다.

본 연구에 참여한 패널은 정부의 재난관리 분야 업무 담당자 8인과 ISO 표준협회 소속 1인, 대학교수 3인, 재난관리 전문연구원 3인으로 총 15인이 참여했다. 연구에 참여한 패널들의 개방형 인터뷰는 2015년 11월 11일, 11월 27일에 광화문 이마빌딩 회의실에서 진행되었다.

의견수렴 방법은 선정된 15인의 패널들과 재난관리 민관협력 문제점에 대해 개방형 질문으로 진행했다. 진행방법은 현행 재난관리 민관협력의 문제점에 대해 발표자의 견해를 듣고 토론하는 형식으로 진행되었다. 1차 라운드에서 제시한 재난관리 측면에서 민관협력의 문제점은 다음과 같이 정리되었다. (1) 민관협력의 체계적 관리 미비, (2) 재난관리 정보공유 체계의 미비, (3) 재난관련 전문가 활용미비, (4) 지방 행정조직의 담당인력 부족 및 전문성 미비, (5) 재난관리 민간부문 훈련 및 교육미비, (6) 재난관리 민관협력의 현실과 괴리된 필요성, (7) 자원 봉사 단체지원 미비 등

2차 라운드에서는 1차 라운드를 통해서 각각 제시된 문제점에 대한 중요도와 이를 해결하기 위한 개선방안 제시 형태로 진행했다. 3차 라운드에서는 각 제시된 문제점과 개선방안에 대한 중요도를 반영한 후 최종 개선방안을 선정했다.

## II. 재난관리 민관협력

### 1. 재난관리

재난관리는 그 활동 범위에 따라서 협의의 재난관리와 광의의 재난관리로 구분할 수 있다. 협의의 재난관리는 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위한 대응 및 복구 과정을 의미하는 반면 광의의 재난관리는 재난으로 인한 피해의 대응 및 복구뿐만 아니라 사전에 재난을 예방하고 대비하는 모든 활동을 포함한다. 즉, 광의의 재난관리는 위기상황을 초래할 위험이 있는 모든 요소들에 대한 사전적 예방·대비를 비롯하여, 재난이 발생한 이후 피해를 최소화하고 본래 상태로 복구시키기 위한 모든 관리 활동을 포함하는 개념이라고 볼 수 있다<sup>[1]</sup>.

일부 연구자 들은 재난관리를 이론적 측면과 법적 측면으로 나누어 설명하고 있다. 이론적 측면에서 재난관리는 ‘위험과 불확실성을 본질적 속성으로 지니는 재난

의 발생을 예방하고 위협을 최소화시키는 한편, 이미 발생한 재난에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며 가능한 빠르게 정상상태로의 복구를 돕는 것'으로 정의된다<sup>[2]</sup>. 법적인 측면에서 「재난 및 안전관리기본법」 제 3 조에서는 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위한 모든 활동”으로 정의하고 있다.

재난관리 단계는 크게 재난발생 이전과 재난발생 이후로 분류된다. 재난발생 이전 단계는 예방 및 완화(Mitigation), 대비(Preparedness), 재난발생 이후 단계는 대응(Response)과 복구(Recovery)로 구분하고 있다<sup>[3]</sup>.

## 2. 재난관리기관

재난관리를 위한 예방·대비·대응 및 복구에 관련된 기관을 재난관리 기관이라 할 수 있으며, 관련 기관으로는 재난관리책임기관, 재난관리주관기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관 등이 있다. 재난관리책임기관은 대표적으로 중앙행정기관과 지방자치단체가 있고 이외에도 지방행정기관·공공기관·공공단체 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로 재난 및 안전관리법 시행령에서 총 80개 기관을 지정하고 있다.

재난관리주관기관은 재난이나 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 하는 관계중앙행정기관을 말한다.

긴급구조기관은 재난 발생 시 초동대응의 핵심기관으로 국민안전처, 시·도의 소방본부, 일선소방서가 해당된다. 긴급구조지원기관은 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비, 운영체계 등 긴급구조능력을 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관과 단체를 말한다.

국내에서 재난관리 분야의 민간단체는 법정민간단체와 비영리민간단체로 구성되어 있다. 대표적인 법정민간단체는 의용소방대, 지역자율방재단, 전국재해구호협회가 있으며 비영리민간단체는 한국재난안전네트워크, 한국자원봉사협의회가 있다.

## 3. 민관협력

민관협력이란 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 서비스 업무를 “행정주체”와 “민간”이 서로 역할분담을 하여 파트너쉽 형태로 공적 서비스 업무를 수행하는 새로운 체계를 의미한다. “민”과 “관”의 파트너쉽에 의한 공적업무의 수행은 정부와 민간이 서로의 장점을 활용, 공공서비스의 질적 향상과 비용절감 및 민간부문의 새로

운 비즈니스기회, 고용증대 창출 등 경제 활성화에 기여하는 시스템이다. 이런 민관협력은 다양한 산업분야에서 접목되어 시너지를 제공하고 업무의 효율성을 제공하고 있다.

민관협력 네트워크의 주요행위자는 크게 공공부문으로서 중앙정부 및 지방자치단체와 민간부문으로서 민간단체와 민간 기업으로 나눌 수 있다. 민간부문은 주로 자원봉사단체로 구성된 민간단체와 기업의 사회공헌측면에서 만들어진 민간 기업으로 구성된다. 민관협력은 지역을 중심으로 지방정부, 지역기업 및 지역 민간단체를 포괄하는 지역별 협력적 네트워크를 형성하여 관리된다. 민관협력은 민간의 우수한 자원을 활용함으로써 공적업무의 효율성을 확보하려는 것으로 정부조직과 민간조직은 의사소통과 신뢰를 확보해야 한다. 또한 정부는 민관협력 체계를 주도적으로 선도하며 민·민, 민·관이 상호간의 협력을 강화할 수 있도록 지원자로서의 역할에 중점을 두어야 한다.

## 4. 재난관리를 위한 민관협력 필요성

현대사회의 위험은 매우 복잡화, 다양화되어 불확실성이 매우 높기 때문에 정부 및 일부 전문가 집단에 의해 관리되는 것은 한계가 존재한다. 민관협력은 한 개인 및 한 조직이 감당하기 어려운 재난을 복구하는데 반드시 필요하다. 정부행정의 체계 때문에 신속한 재난대응이 늦어질 수 있기 때문에 빠른 대응이 가능한 민간단체의 재난복구 참여는 필수적인 요소이다. 따라서 정부는 많은 민간조직들의 네트워크를 통하여 위험정보를 수집하면 미래의 위험에 미리 대비할 수 있다. 따라서 민관협력은 재난안전관리의 사전예방 단계에서 효과적인 기능을 가질 수 있다.

## 5. 재난관리 민관협력 선행연구

재난관리분야 민관협력에 대한 연구가 이루어져 왔으나 실질적인 업무 기여는 미비한 실정이다.

“한국형 협력적 거버넌스 체계 구축 방안 연구 : 네트워크 분석을 통한 재난안전분야 비교 사례 연구(원소연, 2013)”에 따르면, 재난관리 민관협력을 위한 정책방안에 대해 다음과 같이 주장했다<sup>[4]</sup>. 첫째, 정책수립단계에서 민간이 참여하게 하고 정부는 민간부문의 자발적인 결정을 존중하고 이에 대한 지원역할을 담당할 뿐만 아니라 민간부문과의 사전협의도 이루어질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 민간단체와 재난의 규모 및 단계에 따라 민관협력 분야 및 역할 등을 체계화함으로써 효율적인 재난관리체계를 구축해야한다. 셋째, 각 지역의 전문가집단을 포함한 민관협력 네트워크 구성 등 기술지원이 가능한 전문인력의 활용방안을 마련해야 한다. 넷째, 민간단체들에 대한 체계적인 교육·훈련프로그램을 마련한다. 마지막으로, 기업참여에 대한 적절한 보상과 더불어 기업의 이미지 제고 등 기업차원의 편익 극대화 등을 통해 기업의 재난관리 참여활성화를 위한 구체적인 전략이 필요하다.

“재난 및 안전관련 효율적 대응을 위한 민관협력 체계 구축방안(지방행정연구원, 2009)”에 따르면, 재난관리 측면의 민관협력을 위해 다음과 같이 제언했다<sup>[5]</sup>. 첫째 재난 및 안전관리에서 민관의 파트너십 활성화 방안을 제시했다. 즉 민관협력 관계에서 지방정부는 민간단체와의 네트워크를 주도하고 서로 간 협력할 수 있는 모델로 촉진자 역할을 수행한다. 둘째, 민관협력을 위해 국가재난 안전관리 체계 구축사업을 제언했다. 지역사회의 민간협력 우수사례를 발굴하고 민간기업의 위험관리 역량 개선으로 기업의 지속가능성 및 재난복원력을 증진한다. 이를 위해 지역별 민관협력 구축사업을 발굴하고 지원한다. 또한 민·민, 민·관 연락망을 구축하여 재난시 민관협력 기반의 합동 재난상황실을 운영해야한다고 제언했다. 셋째, 민간단체의 효율적 활용 체계수립은 재난관리시 민간단체의 특성에 맞는 역할 분담을 정립하고 활동체계, 의사소통, 자발적 참여 유인책 마련, 재난관리참여시 평가를 통한 성공사례에 대한 시상을 제공한다. 넷째, 민간부문의 재난안전역량 강화방안은 민간단체들의 리더 발굴, 지역단위 민간단체의 리더 발굴과 재난안전자격증을 취득할 수 있는 프로그램과 관련 비용을 지원한다. 다섯째, 민관협력 재난안전관리 프로그램 개발한다. 예를 들면 주민중심의 안전문화 운동전개 및 주민 안전생활 실천 등의 수행방안이다.

“재난대응 민관협력활동 활성화 방안(이형복, 2014) 연구”에서는 대전 중앙 지하상가에서 화재로부터의 안전성을 확보하기 위한 민관협력활동 활성화 방안의 방향을 다음과 같이 제언했다<sup>[6]</sup>. 첫째, 화재예방의 실천성 제고를 위한 체계적인 시스템 마련을 위한 노력이 필요하며 둘째, 신속한 화재대응 설비의 개선이다. 셋째, 화재대응에 관한 정기적인 점검을 해야 하며 화재에 있어 끝없는 임이라 할 수 있는 5분내 초기진압을 위해서는 ICT(정보통신 기술: Information & Communication Technology)

를 적용한 첨단 진압도구의 구비도 예산이 허락되는 범위에서는 마련을 해야 한다. 또한 화재를 대응하기 위해 주기적인 민관협력의 소방훈련이 필요하다.

재난관리분야의 민간부문 활성화 방안(2015)에 따르면, 재난관리 패러다임의 변화에 맞춰 바람직한 민관협력 체계를 구축하기 위한 정책적 대안을 모색해야한다고 주장했다<sup>[7]</sup>.

## 6. 재난관리 민관협력 추이

재난분야 민관협력은 그 중요성이 인식되어 해외에서는 지속적으로 연구되고 정부와 민간조직의 협력 기반으로 운영되고 있다. 미국의 경우 재난관리에 민관협력을 위한 기관으로 시민봉사단(Citizen Corps), 전국재난자원봉사활동조직(NVOAD : National Voluntary Organization Activity in Disaster)등 여러 단체들이 있다. 일본은 재해봉사협의회(NVNAD : Nippon Volunteer Network Active in Disaster), 독일은 연방기술지원단(Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, THW) 등이 있다<sup>[8]</sup>.

시민봉사단은 모든 국민들이 그들이 속한 지역사회를 보다 안전하고 강하게 만드는 데 기여하여 테러와 범죄 및 여러 가지의 재난을 예방하고, 효과적으로 대응하는 것을 목표로 하고 있다. 즉 시민봉사단은 미국 자유봉사단(USA Freedom Corps)의 일부로 재난·비상사태·긴급상황시에 시민들이 소방부서, 경찰부서, 의료기관 등과 원활하게 협력하여 효율적으로 대처할 수 있도록 하기 위하여 만들어진 것이다. 미국의 NVOAD는 재해구호에 참여하는 다양한 자원봉사기관들의 역할조정을 목적으로 설립되었다.

일본은 지역밀착형의 자율방재조직이 활성화된 특징을 갖고 있으나, 다양한 자원봉사단체를 조정하는 비영리 정부조직으로서 NVNAD가 구축되어 있다.

독일에는 약 170만 명의 명예직 자원봉사자가 있으며, 그 중 110만 명은 의용소방대에 근무하고 있고, 52만 명은 민간의 지원조직에서, 8만 명은 연방기술지원단(THW)산하 조직 및 지역사무소 등에서 활동하고 있다.

국내의 경우 재난관리시 민관협력은 초창기 수준으로 한국재난안전네트워크, 민관협력위원회 등 민간부문 뿐만 아니라 정부 주도적인 방안제시로 재난분야에서 민관협력 활성화 방안을 모색하고 있다.

### III. 재난관리 민관협력 현황 및 문제점

#### 1. 재난관리 민관협력 체계

국민안전처는 재난관리 업무를 위해 기획조정실, 안전정책실, 재난관리실, 특수재난실로 구성되었다. 기존의 민관협력은 각 실별로 추진되었으나 재난관리 분야 민관협력지원의 업무 효율성 증대를 위해 2015년 특수재난실이 신설되었다. 특수재난실에는 특수재난지원관, 민관합동지원관과 조사분석관을 두고 있다. 민관합동지원관은 재난분야 민간조직의 정보통합, 민간조직의 업무 파악 및 요구사항을 수렴하고 각 분야의 재난분야 민간기업의 지원 사항을 파악하여 지원하는 업무를 담당하고 있다. 그리고 민관협력을 위한 법, 제도적 개선사항을 파악하여 이를 개선하고 시행하여 민간단체 등이 재난분야에 적극적으로 참여 할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 민관협력위원회의 활동이 활발하게 이루어질 수 있도록 행정적 지원을 한다.

#### 2. 국내 재난분야 민관협력 현황

미국의 NVOAD를 모델로 하여 일부 민간단체를 통합하여 운영되고 있는 (사)한국재난안전네트워크가 2004년도에 수립되어 운영되고 있다. 미국의 NVOAD는 활동에 따른 자금지원을 미국적십자사에 의해 지원받는 것과 다르게 (사)한국재난안전네트워크는 일반 민간단체와 마찬가지로 정부의 보조금을 받고 있으며, 실질적인 민관협력 활동을 수행하지 못하고 이름만 유지하는 수준에 그치고 있다. 따라서 초기에는 11개 민간단체 기관이 활동한 것과 달리 2015년 기준 7개 기관만이 활동하고 있다. 즉 현재 국내 한국재난안전네트워크의 경우 이러한 자체적인 역량 강화를 위한 활동이 상대적으로 미약하며, 지역 내·외에서의 구호활동들 간의 연계나 조정이 거의 이루어지지 않고 있다.

정부는 재난관리에서 민관협력의 중요성을 인식하여 2013년 정부주도하에 재난관리 민관협력위원회를 법 기반으로 구성하고 이를 2015년에는 중앙민관협력위원회로 변경하여 운영하고 있으며 지역민관협력위원회 구성을 통해 효과적으로 재난에 대응하려고 노력하고 있다. 중앙민관협력위원회는 국내의 정부주도 하에 재난관리의 효율성을 확보하려는 문화적 측면이 반영되어 구성된 조직으로 민간기관의 협력을 유도하는 협의체 성격을 보유하고 있다. 중앙민관협력위원회는 각 지역민관협력위

원회의 역할과 활동범위를 제도적으로 지원하고 지역민관협력위원회는 각 지역 환경에 맞는 각 민간단체들과 협력을 통하여 재난관리에 대응하는 임무를 수행한다.

재난은 현장에서 발생하므로 실질적인 행동조직은 중앙민관협력위원회가 아닌 지역민관협력위원회 중심으로 활동 한다고 볼 수 있다. 다만 중앙민관협력위원회는 각 지역민관협력위원회가 법과 제도 기반에서 활동할 수 있도록 지원하고 활동영역과 민간단체와의 협력을 중앙정부차원에서 조율하고 협의하는 역할을 담당하고 있으며 이를 국민안전처 특수재난실의 민관협력지원관에서 주관하여 관리하고 있다. 조직의 형태는 중앙민관협력위원회 중심으로 각 17시도에서 지역민관협력위원회의 구성을 진행하고 있으며 2015년 8월 기준 14개시 도에서 지역민관협력위원회를 구성했다.

#### 3. 해외 재난분야 민관협력 현황

미국의 경우 자원봉사에 대한 자긍심이 강한 나라로 알려져 있다. 건국 초기에 광활한 국토에 흩어진 국민들을 정부가 일일이 보호하고 지원할 수 없었기 때문에 어떤 문제가 발생하면 개인과 지역사회의 역량으로 해결하는 것을 원칙으로 하고 정부의 지원은 예외적인 것으로 정착 되었다. 이와 더불어 자원 봉사하는 것을 의무로 여기는 가치관이 형성되어 자연스럽게 봉사를 생활 속에서 실천하는 문화가 발달 했다.

미국의 국가재난대응체계(NRF: National Risk Framework)는 모든 단위의 정부, 민간조직, 자원봉사자와 조직, 지역사회, 소수부족, 개인 등이 포함되어 있다. 특히 미국은 NRF를 구축하는 과정에 307개의 기관이 관련을 맺고 있는데 여기에는 127개의 연방정부 조직, 50개의 주정부 조직, 16개의 지방정부 조직, 2개의 소수부족 정부, 19개의 일반 공공조직, 60개의 비정부조직, 33개의 민간기업들이 포함되어 있다<sup>[9]</sup>.

일본은 자원봉사자단체 간 자체적인 네트워크가 형성되어 있으며 이러한 자원봉사자들 사이의 네트워크를 통해 피해지역의 상황과 활동 내용 등에 관한 교류가 지속적으로 이루어진다. 특히, 동일본 대지진이나 후쿠시마 원전사고 당시 현장구호에 참여하였던 민간단체들의 상호 네트워크 조직을 통하여 구조가 시작되어 이후 행정기관이 참여한 시스템으로 전개되면서 행정기관과 민간단체가 협력하는 체계로 발전되었다.

독일의 경우 연방방위청이 자연재해와 인적재해 관리

를 하고 있으며 재해관리에 대한 전담부서 없이 약 7만 여명의 자원봉사자들로 구성된 연방기술단을 운용하여 자발적으로 대응하고 있다. 독일 연방방위청의 조직 특성은 적십자사, 근로자구급연합회, 요하네스구급차연합회, 인명구조연합회, 소방대연합회, 기술지원부, 연방자위연합회 등 자원봉사조직과 정부조직이 민방위 활동에 활발하게 참여하고 있다.

독일의 재난관리에서 실질적인 업무의 책임을 지는 일은 재난이 발생하는 해당 지역 주 및 지방자치단체이며, 연방정부는 전국적인 재난상황이 발생한 경우 해당 주 및 지방자치단체의 요청에 의해서만 개입한다. 중앙정부 중심의 재난관리가 이루어지고 있는 국내의 경우와는 대조적인 부분이라 할 수 있다.

이상 3개 국가의 재난관리체계에서 보면, 민간부분은 단순 자원봉사자가 아닌 실질적인 재난관리 담당자로서 중요한 역할을 수행하고 있다는 점이다. 또한 연방, 지방정부와 민간단체들은 체계적인 네트워크를 형성하여 정보교환과 의사소통이 이루어지고 있어 재난 발생 시에 매우 효과적인 대응이 이루어지고 있다.

#### 4. 재난관리 민관협력 문제점

국내의 재난관리 민관협력은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 재난관리를 위한 민관협력 체계적인 관리 미비이다. 둘째, 재난관리를 위한 각종 정보의 공유 체계 미비가 민관협력의 장애요인이 되고 있다. 셋째, 재난관리 민관협력에 대한 교육 부족이다. 재난관리 분야는 재난의 특성상 교육·훈련프로그램이 매우 중요한 분야임에도 불구하고 아직 체계적인 교육 프로그램이 진행되지 못하고 있는 실정이다. 넷째, 지방 행정조직의 담당인력 부족 및 전문성 미비이다. 다섯째, 재난관련 전문가 활용 미비이다. 여섯째, 민관협력에 대한 인식 부족이다. 기타 사항으로는 민간단체의 지원 부족, 민간단체의 활동에 대한 평가를 통해 우수 지원 단체에 대한 홍보 등의 활동 부족이다. 다음은 각 민관협력 문제점에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

##### 가. 민관협력의 체계적인 관리 미비

국가 재난관리에서 민간부분이 실제 많은 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 국가 재난관리체계에서는 관련 민간단체에 대한 적절한 역할과 책임을 부여하고 있지 못하며 전반적으로 중앙과 지역에서 유기적인 민관협

력체계가 미흡한 실정이다. 재난 발생 시 민간단체의 재난 참여활동 사례를 살펴보면, 아직도 민관의 협력체계가 유기적으로 이루어지지 않고 있는 실정임을 알 수 있다. 예를 들면, 2007년 허베이 스피리트호 유조선이 침몰하여 대규모 해양오염이 발생하자 전국각지에서 다수의 자원봉사자들이 참여하여 해양오염의 복구를 위해 노력했다. 그러나 자원 봉사자들 간의 체계적인 네트워크 형성의 미흡으로 자원봉사자가 일시에 참여하여 효과적인 인력 배분이 이루어지지 못하고 혼란을 제공했다. 이처럼 정부기관을 중심으로 운영되는 재난관리 현장에서 민관협력 활동을 적절하게 조정할 수 있는 역할 주체 또는 조정 메카니즘 등이 약하거나 존재하지 않는 경우가 발생하고 공공기관과의 직접적인 연결접점 및 활동수칙 등이 사전에 정리되지 않아 재난관리가 비효율적으로 운영되었다.

결론적으로 각각 단체 간의 긴밀한 네트워크 형성이 이루어지지 않고 각 단체가 보유한 인력 및 장비 등에 대한 정보가 공유되지 못함으로써 명확한 역할분담을 규정하기 어렵고, 더불어 재난현장에서의 체계적·효율적 활동은 여전히 미흡한 결과를 초래하고 있다<sup>[10]</sup>. 즉 중앙의 네트워크와 중앙소방본부 및 지역소방본부 간, 지방의 다른 민간단체 네트워크 조직과 유관 지방행정기관 등 기관들 사이의 유기적인 협조체계가 미흡하다. 재난관리에서 민간부분이 실제 많은 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 국가재난관리체계는 관련 민간단체에 대한 적절한 역할과 책임을 부여하고 있지 못하며, 체계를 효과적으로 관리하고 있지 못하고 있는 실정이다<sup>[11]</sup>.

##### 나. 재난관리시 정보 공유체계의 미비

국내 재난관리정보 공동이용 DB는 총 43개 기관의 223종이 연계되어 활용되고 있으며 주로 정부가 민간에게 문자 등을 통보하는 형태로 운영되고 있다. 민간과 정부가 서로 정보교환이 되는 대표적인 데이터베이스는 1365 자원봉사포털이다. 재난 발생시의 대응체계는 재해 상황에 따라 유형별로 다원화 되어 있는데 반해, 관련 주무부처간의 재난 관련 정보의 연계가 미비하여 재난상황 발생시 효과적인 대응에 한계가 있다.

재난관리시 정보공유 미비를 보여준 대표적인 사례가 2015년 6월에 발생한 국내의 메르스 사건이다. 초기에 관련된 재난 정보에 대한 투명한 공유가 없었기 때문에 국민들의 불안과 공포감 조성으로 재난 대응에 많은 문제

점이 노출되었다.

#### 다. 재난관련 전문가 활용 미비

국내의 경우 재난관리시 전문가가 수행하여야 할 영역과 일반 자원봉사자들이 수행하여야 할 영역 등이 구분되지 않고 모두 민간 일반 자원봉사 부문에서 수행하는 실정이다. 특히 일반 자원봉사자들이 대부분인 민간단체의 경우 재난관련 전문성이 필요함에도 불구하고 일부분을 제외하고는 전문화된 교육이 미미하다. 따라서 전문성이 없는 일반 자원봉사자들에 의한 일괄적인 재난관리과정의 투입은 새로운 재난을 초래할 위험요인이 되고 있다. 재난관리과정에는 기계 담당, 식수 담당 기술자, 선박, 잠수부, 위치추정, 건축구조 전문가 등 다양한 기술지원을 위한 전문가집단이 필요함에도 불구하고 현재 정부 또는 민간단체는 평상시 이 전문가들에 대한 지속적인 인적관리 네트워크 시스템에 대한 관리가 매우 열악하다.

#### 라. 지방 행정조직의 담당인력 부족 및 전문성 미비

지방자치단체의 재난분야 담당공무원은 해당 재난업무 이외에도 여러 가지 업무를 수행하고 있어 인력이 부족한 실정이다. 예를 들면, 해양관리의 경우 해상관리 1척이 경기도 면적의 해상을 관리 하는 것이 현 실정이다. 이와 더불어 지방행정인력에 대한 교육과 일련의 재난관리 업무 경험으로 전문성을 향상시켜야 하지만 잦은 인사이동으로 지식축적이 어려운 실정이다.

#### 마. 재난관리 민간부문 훈련 및 교육 미비

민간부문의 참여자들에 대한 체계적인 훈련과 교육 프로그램은 매우 미흡하다. 자원봉사센터(2014)에 따르면, 지역 민간봉사 단체교육 횟수가 연3-5회(26.9%)로 나타나고 있다<sup>[12]</sup>. 그러나 교육은 단순 업무위주의 내용으로 이루어지고 있으며 전문화된 교육은 미비한 실정이다. 또한 민관협력 네트워크를 통해 활동하는 대부분의 민간단체들은 대부분 재난관리 분야 외에 다양한 자원봉사영역에서 활동을 하고 있으며, 재난관리 분야에 대한 지식은 거의 전무한 일반인들이 주를 이루고 있다. 따라서 실질적으로 민간단체의 참여는 전문 인력이 필요한 재난대응분야보다는 재난예방 및 복구단계에서 이루어지는 경우가 많다<sup>[13]</sup>. 재난관리 분야는 재난의 특성상 훈련과 교육 프로그램이 매우 중요한 분야임에도 불구하고

고 아직 체계적인 교육 프로그램이 진행되지 못하고 있는 실정이다.

#### 바. 재난관리 민관협력의 현실과 괴리된 필요성 인식

2014년 화성시(통합안전 대응력 제고를 위한 협력적 거버넌스 구축 방안 연구, 2014)에서 실시한 민관협력에 관한 인식조사에 의하면 각 기관의 민관협력의 필요성에 대해 대체로 필요하다(58.5%), 매우 필요하다고 인식(41.5%)하고 있다<sup>[14]</sup>. 즉, 응답기관 전체가 민관협력의 필요성을 깊이 인식하는 것으로 나타났다. 그러나 실질적인 재난관리 민관협력 업무수행에 따른 효율성 측면에서는 다소 부정적인 의견을 제시하고 있었다. 즉 민관협력의 저해요인으로는 리더쉽, 정보공유 미비, 시민참여의식 부족, 의사소통의 비원활성 등으로 실질적인 활동에는 많은 문제를 안고 있다고 느끼는 것이다. 이는 재난관리시 민관협력이 필요하다고 인식하고 있지만 실질적인 민관협력을 꺼리는 요인으로 등장하고 있다.

#### 사. 민간단체의 지원 미비

국내 재난관리 민간단체의 대부분의 활동비는 정부에서 제공하는 보조금과 각 회원들의 회비로 운영되고 있다. 따라서 정부에서 지원하는 보조금에 의지하고 있는 실정이다. 정부보조금이 적게 지원되는 단체의 경우는 상대적으로 활동이 미비하다<sup>[15]</sup>.

### IV. 재난관리 민관협력 개선방안

재난관리 민관협력의 문제점 도출에 따라 이를 해결할 수 있는 개선방안에 대해 다음과 같이 정리했다.

재난관리 민관협력의 역할 확대 및 관리 강화, 재난관리를 위한 민간단체와 소통 채널 확보, 지자체 조직의 재난관리 인력 지원을 위한 전문가 연결 및 활용, 재난관리를 위한 민관협력 관련 훈련 및 교육 확대, 재난관리 민관협력의 중요성 및 실효성 인식, 민간단체의 지원 확대와 동기부여 등 다양한 민관협력활동을 촉진하기 위해서 민관협력지원법 개정의 장기적인 검토가 필요하다.

#### 1. 재난관리 민관협력의 역할확대 및 관리강화

재난관리 민관협력의 관리강화를 통해 사전에 적절한

자원봉사 조직의 참여가능 여부에 대한 조율을 유도해야 한다. 또한 재난 시 필요한 자원을 파악하여 필요한 민간 자원을 신속하게 수급할 수 있도록 해야 한다. 이를 실현하기 위해서는 재난관리 민관협력의 역할확대 및 관리강화가 이루어져야 한다. 자원봉사단체들의 총괄관리 기능을 도입한 적극적인 관리와 민간단체 지원 및 관련 업무를 효과적으로 수행하기 위해 다음과 같이 제도 개선이 지속적으로 이루어져야 한다.

첫째, 중앙정부는 현장에서 재난관리가 원활히 이루어질 수 있도록 제도적, 조직적 지원의 형태로 이루어져야 한다. 둘째, 지역 환경에 맞는 지역별 민관협력이 이루어져야 한다. 즉 재난관리에서 민관협력의 추진체계는 지역을 중심으로 지방정부, 지역기업 및 지역 민간단체를 포괄하는 지역기반의 민관협력을 구성해야 한다. 셋째, 민관협력체계는 거대조직을 구성하기 보다는 재난관리 대응에 신속하게 대응할 수 있는 의사소통이 유연하게 작동하는 형태의 조직으로 운영되어야 한다. 넷째, 중앙정부 또는 지방정부는 민간단체와의 민관협력을 이끌어 낼 수 있는 촉진자 또는 중개기관으로서의 역할에 충실해야 한다. 민간단체들이 서로 협력하여 재난관리에 참여할 수 있도록 지원방안과 각종 여건을 조성해야 한다.

## 2. 재난관리를 위한 민간단체와 소통채널 확보

정보통신 기술이 빠른 속도로 발전함에 따라 언제 어디서나 실시간으로 정보공유가 이루어지고 있지만 실제 재난 관리 시 민간단체와의 역할과 책임에 대한 정보교류 부재로 재난관리에 어려움을 겪고 있다. 따라서 재난관리의 경우도 등장하는 다양한 정보를 한곳에 모아서 관련자들이 정보를 신속하게 공유하고 민간의 우수한 재능을 쉽게 이용할 수 있는 채널확보가 필요하다. 예를 들면, 자원봉사 1365의 경우는 자원봉사를 원하는 공공기관과 민간단체들과 자원봉사를 원하는 이들 간의 정보교류의 장을 제공하고 있어서 신속한 정보연결로 자원봉사의 업무 효율성을 확보하고 있다. 따라서 자원봉사를 원하는 기관의 요구사항과 자원봉사자들이 현재 살고 있는 위치 등을 고려하여 참여할 수 있고 참여 후 각 관련 자원봉사 참여 인증서류를 인터넷에서 바로 출력할 수 있다. 또한 자원봉사 센터에서 이렇게 등록된 자료를 이용하여 자원봉사 현황을 정확히 파악하고 자료 분석을 통한 평가 및 나아갈 방향을 개선할 수 있다. 이 사례와 같이 재난관리 민간단체와 정부 담당자들이 정보를 교류할

수 있는 장을 마련하여 서로간의 요구사항을 수렴하고 활용할 수 있으며 재난관리 활동에 대해서도 민간참여 등 관련 자료가 DB화됨으로써 재난관리를 기여한 민간단체 평가에도 활용할 수 있다.

## 3. 재난관련 민간 전문가 활용

재난관리 전문가를 활용하기 위해 정부와 민간단체와의 Pool 시스템 구축 시 각 지역에 산재되어 있는 재난관리 전문가 정보를 수집하여 각 지역의 공무원들이 수시로 민간 전문가들과 교류를 통해 지원을 받을 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 또한 관련 인력의 이사 등 이동 정보가 실시간으로 적용되어 필요시 적절한 인력을 지원 받을 수 있도록 해야 한다. 이러한 민간전문가 자원을 이용하면 업무의 효율성은 증진되고 인적 교류를 통한 시너지 효과를 기대할 수 있다.

## 4. 지자체 조직의 재난관리 인력지원을 위한 전문가 연결 및 활용

국민의 생명과 재산을 돌보는 중요한 업무를 수행하는 지역 재난관리부서 재난업무 담당자의 업무여건이 열악하다. 지자체의 재난업무 담당은 적은 수의 인원으로 구성되어 있으며 담당업무가 가중되어 국가적으로 중요한 업무가 비 선호 업무로 인식되고 있다. 이에 따라 보직을 기피하거나 또는 보직이 되어도 짧은 기간을 복무하고 진출을 희망하는 경우가 대부분이다. 즉 중앙부처는 소관업무만 실시하면 되지만, 집행기능을 담당하는 시·군·구는 재난, 비상대비, 민방위 계획과 훈련업무 등을 담당공무원 1명이 모두 관리하는 경우도 발생하고 있다. 민간단체와의 소통채널 확보 차원에서 구축하는 시스템에서 전문가 Pool을 등록하여 관련 정보를 지방자치단체 담당자들이 확인하여 업무에 연계할 수 있도록 환경을 구성하여 민간 전문가를 지자체에서 필요시 활용할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 활용방안으로는 재능기부 또는 일부 소정의 비용을 제공하고 재능을 제공 받는 형태가 바람직하다.

## 5. 재난관리를 위한 민관협력 관련 훈련 및 교육확대

지역사회에 발생 가능한 다양한 재난을 고려하여 재난관리 대응계획을 수립하고 정부와 민간단체는 이를 근거로 하여 훈련하여야 한다. 만일 재난대응에 적절한 훈



련이 미비하면 민간단체가 지원되더라도 무엇을 어떻게 해야 할지 모르기 때문에 업무 처리 시 혼란이 발생될 수 있다. 그리고 13개 협업 기반 재난대응 체계로 혼란되어 재난관리에 효과적으로 대응할 수 있도록 해야 한다. 훈련방법으로는 민방위 훈련 시 재난교육을 수행하는 방법, 각 재난안전 민간조직의 역량강화 교육 및 훈련사업, 교육을 위한 교육도구 개발, 교육센터의 확충, Cyber 교육 사이트 구축, 지역단위 지역민관협력 평가 사업을 통한 훈련 및 교육 활성화를 유도할 수 있다.

## 6. 재난관리의 민관협력 중요성 및 실효성 인식

재난이 자연재난 형태뿐만 아니라 사회적 재난형태로 제공되며 재난의 복잡화, 대형화 형태로 제공되면서 민간 전문조직의 참여가 필요하다고 인식하고 있지만 실질적 참여 및 활동이 미흡한 게 현실이다. 민관협력의 필요성은 일부 인식하나 실질적으로는 참여와 협력을 이끌어 내지 못하고 있다. 이 원인으로는 체계적인 관리 부족도 문제이지만 실질적으로 재난관리에 참여하는 담당자와 민간단체 등의 민관협력에 따른 실효성이 적다는 인식에 기인하고 있다. 이 문제를 단계적으로 해결하고 재난관리에 있어 민간자원의 신속하고 체계적인 투입을 통해 효과적인 재난대응 사례를 학습하고 이를 적용함으로써 많은 경제적 손실을 줄일 수 있다는 폭넓은 인식의 변화가 이루어져야 한다. 이는 재난관리시 민관협력을 위한 기본적인 촉진제 및 민관협력을 활성화 하는데 많은 도움이 될 수 있다.

## 7. 민간단체의 지원확대와 동기 부여

2000년 1월에 민간단체와 그 영향력 증가로 이들 활동을 보장하고 성장을 정부차원에서 재정적으로 지원하기 위하여 비영리민간단체지원법을 제정하였다. 이를 근거로 하여 그동안 각 부서로 분산되어 운영되던 비영리민간단체에 대하여 행정자치부에서 종합적으로 관리와 지원을 하고 있다. 또한 지방자치 단체장의 적극적인 관심은 자원봉사활동 활성화를 좌우하고 있다. 민간단체는 대부분 회원의 회비와 정부 보조금으로 운영되고 있다. 민간단체 보조금의 확대는 현실적으로 많은 어려움이 수반된다. 단계적으로 민간단체의 활동에 대해 면밀한 분석과 평가에 따라 보조금의 확대 또는 조정이 이루어져야 한다. 한편으로는 민간단체 지원방안으로 각 민간단체들이 재난관리에 참여 활동을 적극적으로 홍보하여 민

간단체의 재난관리 기여에 대한 자긍심 확보가 필요하다. 이는 민간단체 활동의 동기 부여 뿐만 아니라 적극적인 활동을 유도할 수 있는 요인으로 작용된다.

## V. 결론

민관협력은 현대 행정국가가 활용할 수 있는 선진화된 국가 운영시스템이며, 민관협력에 대한 주체 간 인식 공유 기반으로 구체적인 효율적인 재난관리가 이루어진다면 민관협력의 성공적 구현에 따른 국가경쟁력이 제고될 수 있다.

본 연구의 목적은 민관협력의 중요성이 등장함에 따라 재난관리의 민관협력 방안에 대한 연구를 통해 재난관리에 효율성을 확보하는 데에 있다. 재난관리를 위해 민관협력을 효과적으로 유도하기 위한 방안 연구로써 지속적인 연구가 이루어져 국가적으로 우수한 민간자원을 재난관리에 투입함으로써 국가재정 소비의 최소화 등 효과적인 재난관리를 통해 국민 개개인의 삶의 질적 상승을 유도할 수 있다.

본 연구방법은 재난관리 분야 전문가 15인의 의견을 수렴하여 재난관리 민관협력의 문제점과 이에 따른 개선방안을 중요도 기준으로 정리했다. 제시된 문제점에 따른 개선방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 재난관리 민관협력 체계적인 관리 미비를 극복하기 위해 민관협력의 역할 확대 및 관리강화가 이루어져야 한다. 둘째, 재난관리 시 민간단체와 적극적인 의사소통 채널 확보로 민간단체가 보유한 재능을 활용할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 재난관리와 지자체의 인력지원 등을 위해 민간 전문가 정보를 공유하여 적극적인 활용이 이루어져야 한다. 넷째, 민관협력을 위한 교육 및 훈련이 지속적으로 이루어져야 한다. 다섯째, 재난관리 민관협력의 실효성 및 인식강화가 이루어져야 한다. 마지막으로 민간단체에 대한 다양한 지원이 이루어져야한다. 본 연구는 델파이 방식을 적용했으며 향후 설문지 등을 이용한 다양한 모집단을 확보한 연구가 이루어질 수 있다. 본 연구는 재난관리 민관협력에 대한 정책방안 수립에 기여할 수 있으며 체계적인 민관협력과 관련된 정책 자료로써 활용될 수 있으며 재난관리의 민관협력 체계 개선 및 재난관리 활동 활성화에 관련된 적극적인 지원제도의 근거를 마련하는데 기여할 수 있다.

## REFERENCES

- [1] Kim Tae-hwan, "Disaster Management", Baeksan publishers, pp.19-199, 2010.
- [2] Pickett, John H. & Barbara, "A. Block. 1991. "Day-to-Day Management."
- [3] Waugh. W.L. Jr. & Hy. R. J. (ed.). "Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters", New York: Greenwood Press, 1990.
- [4] Wonsoyeon, "A Study on the Korean Style Collaborative Governance System", Korea Institute of Public Administration, 2013.
- [5] "Establishing Sustainable public-private partnership with Disaster and safety concerns for effective response", Korea Institute of Public Administration, 2014.
- [6] Lee hyeongbok, "Revitalization of disaster response for public-private partnerships activities", Daejeon, Korea Development Institute, 2014.
- [7] Sangkyu Rheem, Nam kuk Lee, "Activating the Public Private Partnership in Disaster Management", Korean crisis management, Vol.11 No.1, 2015
- [8] Jung Yoon Han, "Disaster, and the safety management study in the United States through public-private partnerships", Korea Institute of autonomous development, 2013
- [9] Ha gyuman, "America's national disaster response system and its Implications", The government program research, Vol 16, No1, 2010.
- [10] "National Emergency Management Agency", Disaster and Safety network code of conduct, 2011.
- [11] Anh hyeokkeun, "The public-private collaborative governance for effective disaster management building measures", Korea Institute of Public Administration, 2010.
- [12] "Status of Korea volunteer service center", 2014.
- [13] "Ministry of Security and Public Administration", Disaster management education guidance and education programs the actual progress, 2014
- [14] Lee hullae, Hyun Dae young, "A Study on Building a Collaborative Governance for Improving the Integrated Safety Responsiveness", Hwaseong Development Institute, 2014.
- [15] Ryu Yeonga, "Civic participation for activating the role of citizens and government", Korea Institute of Public Administration, 2013.

## ACKNOWLEDGMENTS

This research was supported by Ministry of Public Safety and Security.

### 저자 소개

#### 유 순 덕(정회원)



- 1991년 2월 : 국민대학교 수학과(학사)
  - 1994년 2월 : 연세대학원 수학과(이학석사)
  - 1995년 12월 : 영국뉴카슬 대학 응용수학(석사)
  - 2010년 3월~2013년 2월 : 한세대학교 IT융합박사
  - 2013년 9월~현재 : 한세대학교 조교수
- <주관심분야 : 전자금융, 창업 및 벤처, 빅데이터, 정부정책, 개인정보 및 보안>